

高教周刊

縱橫思想前沿 推進改革創新

簡政放權進行時④

▼ 評論

應以“用人規模”取代“編制數量”

■ 孫濤

從我國十多年高校人事制度改革實踐來看，基本上適應了市場經濟建設和社會轉型的要求，並表現為對高校人員編制的總體控制作用明顯。1999年大學擴招以來，全國普通高校的普通本專科、研究生人數增加約6倍，而教師僅增加2倍左右。

隨着十八大以來加快政府職能轉變的改革思路日益清晰化、科學化，社會對高校的進一步簡政放權由被動適應變成了主動期盼，希望政府主管部門以推動建立大學法人治理結構為抓手，一方面，適當“鬆綁”對高校編制的管控，對不同類型的部屬高校和地方高校的編制數量進行結構性調整，有增有減；另一方面，對普通高校和高職院校的用人制度進行多種形式的創新，解決因編制管理僵化，以及編制與養老社保等改革相掛鉤引發的現實和長遠問題。

首先，要在理念上明確，高等教育作為智力密集和人力資本密集行業，办好大學尤其是建設一批世界高水平研究型大學，無法靠“數人頭”和“編制數量”來實現。“所謂大學，乃大師也”，這一規律亘古未變。一位學術巨匠、一位教學名師對一所大學影響力的提升，對一個學科的引領，以及對莘莘學子潛移默化的言傳身教，是難以量化的編制指標和人員比例來測算的。

其次，要從高校人力資源配置的本質出發，以“用人規模”概念取代“編制數量”，結合國家中長期發展戰略，根據經濟社會需求，加大對高校師資規模和結構的調整力度。不妨從“編制即資產”的角度“盘活現有編制”，在用人體制機制上打破機構和編制的壁壘，加強高校人力資源規劃，根據經費撥款條件和勞動力成本自行編制，“用人規模”，不搞“平均主義”和“一刀切”。

再其次，儘快研究出教育行政部門職能轉變方案，推動落實高校辦學自主權，明晰中央與地方的教育管理職責權限，加強省級政府統籌教育的職能。將“強化制度激勵改革大學”和“注重用人規模結構調整”作為高校人事制度改革的目标。加強對高校的分類、分層次指導，強化後續監管，將中央和地方兩級政府對高等教育的撥款與各高校辦學質量相掛鉤。建議借鑒英國對各大學研究能力進行評定的RAE思路（Research Assessment Exercise，特點是把學科作為評估單元，按照各學科的科研質量排名），發揮教育部“合格評估抓辦學底線”與“審核評估為發展導向”對高校的激勵作用，並使這兩項制度規範化、常態化。

下一步高校綜合改革，可以通過建立現代大學制度和完善高校的法人治理結構契機，厘清政府與高校權力邊界，從明確行政權力的“負面清單”入手，化解對高校辦學自主權的過度干預。此外，大學管理上水平的關鍵是提高行政效率，建議把加快推進高校人事制度改革視為構建現代大學制度的切入口。（作者系南開大學周恩來政府管理學院教授、副院長）

傳統定崗定編制度必須改革

■ 藍志勇

近二十年來，中國高等事業迅速發展，高校人才培養、科研和社會服務等任務成倍增長，但高校的編制數大多是在上世紀80年代到90年代由編制部門核定的基礎上稍有調整產生，不少學校編制嚴重不足，影響學校進一步發展。1998年以來，全國普通高校普通本專科、研究生人數增加了約6倍，而教師僅增加了2倍左右。同時，編制管理帶來的制度內和制度外員工同工不同待遇的情況嚴重，影響高校教職工同心協力，做好工作。另外，最新一輪的事業單位改革，將高等教育化為公益二類事業單位，未來的養老保險問題，會作為政策後果出現，難以協調。尤為突出的問題是，在國家開始了人才引進計劃、人才特區計劃、聘任制與常任制雙軌並行的條件下，高校人事制度管理呈複雜多元的局面。

著名的人力資源學者哈比斯說過，“人力資源，而不是金錢、物質財富或其他，才是國家最寶貴的財富”。同樣的道理，一個組織，一個企業，或一個大學，應該說尤其是大學這樣的知識密集型組織，人才的擁有和使用更是決定成敗的關鍵。中國1978年以來的改革，就是從幹部年輕化、知識化的人才制度的改革開始的。作為面向學生、面向科技、面向國際競爭的知識密集型組織，高等學校需要靈活、系統、有學術積累、有凝聚力、有團隊能力和學術競爭力的人才群，以應對多變的學科發展和建設的需要。而現有的中國傳統的高校編制行政審批制度是為了適應計劃經濟條件下財政配套跟不上情況而制定的，在教育市場開放、社會創新力增強、社會資源相對豐富的條件下，鼓勵高等學校突破制度瓶頸，走向國際，回歸他們應有的引領社會發展的創新功能，就成為了改革的必須。

在過去的時間里，中國的不少高等學校都有進行人事改革的努力，有“非升即走”的努力，有“人才特區”的建設，有各種用人制度的創新，還有編制內外同工同酬的嘗試。總的來說，就是原有的在計劃經濟條件下設立的定崗定編的行政審批制度遠遠不能滿足高校建設和發展的現實需要。如何妥善進行高等學校的人事制度改革，發達國家在高等學校的管理和人事制度方面，有不少有益的经验，值得我們關注和借鑒。

高等學校是一個學科組織，它不需要行政級別，它的學術地位就是它受到社會尊重的基礎。高等學校的教師科研人員和行政領導工薪不必向行政靠攏，可以自成一格。如果中國的大學，能夠深化人事制度改革，讓知識力量雲集的中國大學組織，擔負責任管好自己的事，負起自己的財政和社會責任，搭配好團隊，建立好學科，服務好學生，以不同的姿態和特點，挺立于中國高校之林，中國高等教育百花齊放、百舸爭流的新局面，一定會到來。（作者系中國人民大學公共管理學院教授、副院長）

深化高校用人機制改革瓶頸何在



中國高等教育百花齊放、百舸爭流的新局面，一定會到來。
李華 繪

當前，流動機制不健全仍是高校人事制度改革面臨的難題，主要表現在三個方面：一是在人員出口上，沒有有效解決“只能進不能出”“出不去流不動”的問題，對於解聘、辭退等人員，由於外部政策不完善，實際上很難“退出”學校，也極易引發人事勞動爭議，增加人事工作的難度和管理成本；二是在校內人員管理上，沒有很好解決崗位職務“能上不能下”的問題；三是養老保障社會化程度不高，仍由學校負責養老待遇保障和服務，學校管理服務壓力較大。

■ 范賢睿 戴長亮 安家琦

近年來，高校積極探索、大膽創新，不斷推進符合自身目標定位和特點的用人機制改革，借鑒國外高水平大學的做法，科學設崗、以崗定薪、擇優聘任、合同管理，力求突破現行體制機制的束縛，理順用人關係，搞活用人機制，提高用人效益，努力構建以提升教職工隊伍整體素質為目標、更加靈活高效、更加符合高等教育發展需要和勞動力市場特點的選人用人新機制，為全面提高高等教育質量、促進高校科學發展夯實基礎。

高校用人機制改革雖已取得積極進展，但還遠未適應高等事業發展的需要，必須進一步深化改革，關鍵是高校外部體制機制方面的“瓶頸”問題，亟待國家政策層面的綜合改革予以解決，以期為高校“鬆綁”，不再“戴着鎖鐐跳舞”，為高等事業發展注入更大的生機與活力。當前，高校和社會普遍呼喚在以下三個關鍵環節深化改革：

編制管理制度改革亟待推進

高校編制管理制度改革亟待推進，關鍵在於建立能夠體現政府監管和高校自主決策的人員規模確定機制。

高校現有編制大多是上世紀80年代後期或90年代初期核定的，一直沒有調整。上世紀90年代末以來，高等事業發展迅速，

高校人才培養、科學研究等任務量成倍增長，事業發展與編制緊缺的矛盾愈演愈烈。1998年以來，全國普通高校普通本專科、研究生人數增加了約6倍，而教職工人數僅增加一倍多。編制捉襟見肘已成為制約高校發展的重要因素。為緩解這一矛盾，高校不斷在用人機制上進行創新，把寶貴的編制資源用於事業發展最需要的地方。但高校及其教職工對編制的需求仍非常強烈。主要原因，一是由於編制緊張，一些高校人才隊伍建設尤其是高層次崗位沒有空間；二是編制管理仍附帶多種身份屬性及福利屬性，如北京市政策規定：提供給事業單位的北京戶口指標，只能用於編制內人員，上海市養老保險有關政策規定，超出編制限額的人員不能按照事業單位職工退休，諸如此類的政策規定為編制附加了更大價值，束縛了高校發展的手腳。近期一份面向全國200多所高校的問卷調查報告顯示，部門高校對編制的作用和管理有矛盾心理，希望改革編制管理方式甚至取消編制管理，而地方高校認為“編制管理過死、編制偏緊”是最突出的問題。2011年，《國辦關於印發分類推進事業單位改革配套文件的通知》明確提出，對公益二類事業單位“在制定和完善的編制標準的前提下，逐步實行機構編制備案制”。建議儘快實施高校編制備案管理，高校自主確定人員規模並實施動態調整，政府加強監管，避免對高校“鞭打快牛”，為高校科學發展創造良好

人員流動退出機制尚未建立

人員流動退出機制尚未建立，關鍵在於改革完善社會保障制度。

當前，流動機制不健全仍是高校人事制度改革面臨的難題，主要表現在三個方面：一是在人員出口上，沒有有效解決“只能進不能出”“出不去流不動”的問題，對於解聘、辭退等人員，由於外部政策不完善，實際上很難“退出”學校，也極易引發人事勞動爭議，增加人事工作的難度和管理成本；二是在校內人員管理上，沒有很好解決崗位職務“能上不能下”的問題；三是養老保障社會化程度不高，仍由學校負責養老待遇保障和服務，學校管理服務壓力較大。近些年，高校為探索建立人員流動機制，引入人事代理、“非升即走”“非升即轉”等管理方式，根據合同约定加強聘期考核，取得一定成效，但沒有從根本上扭轉流動退出機制缺失的局面。其中原因，既有固有的觀念問題，也有社會保障政策的制約。全國問卷調查顯示，大家普遍認為高校應當推行社會養老保險改革，但對改革後的待遇變化以及新老過渡的穩定性存在疑慮，高校教職工更多的認為自己是“單位人”，而非“社會人”。從社會保障政策上看，高校與企業採取不同的養老保障模式，在部分地區採取不同的醫療保障模式，從高校向企業或社會的流動事實上會造成福利損失。因此，構建統一的社會化社會保障制度，

是建立高校人員流動機制的制度保障，是深化高校人事制度改革的重要因素。

用人自主權需要進一步落實和擴大

當前，高校用人自主權仍存在較大不足，落實和擴大高校用人自主權，是激發高校辦學活力、全面提高質量的重要基礎。從管理體制上看，事業單位採取行政管理體制，行政手段調控，企業勞動力市場適用法制管理、價格手段調控，事業單位與企業之間沒有建立統一的勞動力市場，與企業相比，事業單位用人自主權受到更多約束；從地方高校來看，用人機制不夠靈活是地方高校面臨的普遍問題，多數地方高校用人自主權亟待落實和擴大，很多高校在編制內人員招聘、高級職稱評定等方面，仍需要主管部門層層審批，程序煩瑣、費時費力，這極大地影響了高校人才隊伍建設；從中央部門所屬高校來看，近年來，特別是2000年高校管理體制調整以來，隨着高校人事制度改革的深化，其用人自主權得到較全面的落實和擴大，但在編制管理、崗位設置、工資總額等方面仍然實行原有的審批制度，不同程度地束縛着高校的發展。全國問卷調查顯示，部門高校認為高校人事制度的首要問題是“用人機制不夠靈活完善”，地方高校則認為是“主管部門管得太死”。在中央大力實施政府職能轉變、簡政放權的大背景下，高校用人自主權有望得到進一步擴大。這一方面需要有關高校的有效自律、社會的理性關注；另一方面更需要人事、編制、教育等主管部門的自我革命、大力推動。

（作者單位：教育部人事司）

▶▶ 案例

浙江大學：積極探索教師崗位分類管理

浙江大學積極探索教師崗位分類管理，堅持教師分類發展，建設教師多元化職業發展體系。

合理設置教師崗位體系。按照學校工作任務需要，設置教學科研並重崗、研究為主崗、教學為主崗、社會服務與技術推廣崗、團隊科研/教學崗等五類教師崗位。教學科研並重崗要求同時承擔高水平科學研究和質量本科或研究生課程教學工作；研究為主崗要求承擔高水平科學研究工作；教學為主崗要求主要承擔高質量本科或研究生課程教學工作，同時承擔一定的科學研究工作；社會服務與技術推廣崗要求主要承擔農業與工業技術推廣、公共政策與其他科技諮詢、醫療服務及教育培訓等社會服務工作；團隊科研/教學崗要求在科研或教學團隊中承擔團隊項目科學研究、項目研究助理、項目技術管理或協助承擔一部分量大面广的通識課程與大類課程基礎教學工作。引導和激

勵廣大教師根據自身特長、特點和潛能，合理定位。

建立多元化教師發展評估體系。根據各類崗位特點實施相適應的考核評價體系和分配制度，完善配套政策，健全教師職業發展通道。在分配上，根據實際情況和需要可實行協議工資制、固定津貼制度等；在崗位考核期限上，部分優秀的教師可實施相對穩定、較長的聘期（評估期）。對不同崗位的教師進行不同的考核評估辦法，對於聘任社會服務與技術推廣崗的教師，由學校、學部、學院（系）的級別社會服務與技術推廣平台分別進行聘崗與評估，由平台统一安排推廣工作任務，科研經費由平台統一管理和分配。其中對於承擔公益類社會服務工作的教師，由學校保證相應的聘崗經費以鼓勵其從事公益性社會服務與技術推廣工作。團隊科研/教學崗教師的評估由團隊根據學校對團隊工作目標和任務的評估要求，在團隊內部定期進行。

南京大學：創新專職科研隊伍建設新模式

南京大學通過專職科研隊伍平台，加強新進人才和學校之間的相互了解和磨合，減小人才引進風險，採用非全時、人才派遣、年薪制等靈活聘用方式，為建立能上能下、能出能進新型人事聘用制度奠定了基礎。

分類管理，優化結構。在專職科研系列設首席研究員、研究員、副研究員、助理研究員和研究助理等五類崗位。首席研究員、研究員、副研究員面向海內外公开招聘，其中邀請海外知名大學或科研机构副教授及以上人員、長江學者特聘教授、講座教授、傑出青年基金獲得者、國家重大性社會服務工作的教師，由首席研究員，面向海內外知名大學或研究機構招聘助理教授、優秀博士後和博土畢業生擔任研究員和副研究員。

高薪引才，待遇留人。專職科

研隊伍研究員系列聘用實行協議年薪制，首席研究員年薪在20萬元以上，研究員為14萬-20萬元，副研究員為10萬-16萬元，助理研究員為6萬-12萬元。學校對於項目聘用研究人員給予每人每月1000元的補貼。

靈活聘用，發展廣闊。設計了人才上升通道，留住優秀人才。對在聘期內表現優秀的研究員、副研究員與助理研究員，可參加本校的教授和副教授的公開招聘，為他們提供了轉為教師系列的機會。在聘用機制上，採用更為靈活的聘用方式，首席研究員和研究員還可採取非全時聘用方式。

南京大學專職科研隊伍建設新模式的實施，完善了用人機制、提升了科研實力、搭建了成長平台、豐富了人才儲備，專職科研隊伍將逐步成為學校高水平師資選聘的“蓄水池”，為學校人才隊伍的未來發展提供充足的後備資源。